

ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS

ACTA JURIDICA ET POLITICA

Tomus LXVII.

Fasc. 6.

FARKAS CSABA – KASZA PÉTER FERENC

A közbeszerzés hazai szabályozásának fejlődése



SZEGED
2005

Edit

Comissio Scientiae Studiorum Facultatis Scientiarum Politicarum et
Juridicarum Universitatis Szegediensis

ATTILA BADÓ, ELEMÉR BALOGH, LÁSZLÓ BLUTMAN, PÁL BOBVOS,
LÁSZLÓ BODNÁR, ERVIN CSÉKA, JÓZSEF HAJDÚ, MÁRIA HOMOKI-
NAGY, ÉVA JAKAB, JENŐ KALTENBACH, TAMÁS KATONA, JÁNOS
MARTONYI, IMRE MOLNÁR, FERENC NAGY, PÉTER PACZOLAY,
BÉLA POKOL, JÓZSEF RUSZOLY, IMRE SZABÓ,
LÁSZLÓ TRÓCSÁNYI

Redigit
KÁROLY TÓTH

Nota
Acta Jur. et Pol. Szeged



Kiadja

a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának
tudományos bizottsága

BADÓ ATTILA, BALOGH ELEMÉR, BLUTMAN LÁSZLÓ, BOBVOS PÁL,
BODNÁR LÁSZLÓ, CSÉKA ERVIN, HAJDÚ JÓZSEF, HOMOKI-NAGY
MÁRIA, JAKAB ÉVA, KALTENBACH JENŐ, KATONA TAMÁS,
MARTONYI JÁNOS, MOLNÁR IMRE, NAGY FERENC, PACZOLAY
PÉTER, POKOL BÉLA, RUSZOLY JÓZSEF, SZABÓ IMRE,
TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ

Szerkeszti
TÓTH KÁROLY

Kiadványunk rövidítése
Acta Jur. et Pol. Szeged

ISSN 0324–6523 Acta Univ.
ISSN 0563–0606 Acta Jur.

A mai jogszabályi terminológia alapján közbeszerzés alatt az állami pénzeszközökből történő beszerzéseket, beruházásokat értjük. A mai értelemben felfogott közbeszerzésnek konkrét szabályozási előzményei a magyar jogban nincsenek, de hasonló jogintézményeket minden korszakban találhatunk.

Tanulmányunkban azt kívánjuk megvizsgálni, hogy a történelem egyes korszakaiban milyen szervezetek gazdálkodtak állami pénzzel, ennek felhasználása során milyen kötelezettségeik voltak. Az állami pénzből történő beszerzések tekintetében elő volt-e írva a verseny, végső soron milyen szempontok alapján és ki döntött a szerződő partner személyét illetően.

1. A közbeszerzés hazai fejlődése 1945-ig

Más európai országokhoz hasonlóan a hazai közbeszerzés gyökerei is a polgári korban keresendők.¹ Az ipari forradalom térhódításával, a termelés és a szállítások egyre nagyobb mértékűvé válásával egyidejűleg a hazai szabályzásban is megjelennek olyan elemek, amelyekben az állam beszerzéseiről, az állami pénzek felhasználásáról rendelkeznek. Ebben az időben a közbeszerzés joga, mint önálló szabályozási terület még nem jelenik meg, hiszen nincs egy olyan átfogó kódex, amely a közbeszerzésekre vonatkozó rendelkezéseket egységes szerkezetbe foglalná.² A hazai közbeszerzés megjelenése először az állami számvitelről szóló 1897. évi XX. törvénycikkben fedezhető fel. A közbeszerzés nem kap központi szerepet a törvénycikkben, ugyanis mindösszesen csak két szakasz rendelkezik erről. A szabályozás szerint a szerződésnek, egyezménynek a megkötése, vagy az azokat pótló ajánlatnak az állam nevében való elfogadása, illetve megállapítása nyilvános verseny útján történik

A hatályos szabályozáshoz képest szembetűnő, hogy nincs kellő pontossággal meghatározva, hogy milyen esetekben is kell alkalmaznunk a rendelkezést: milyen típusú és értékű szerződések, egyezmények, és ajánlatok esetében kell a nyilvános versenyeztetési eljárást lefolytatni. Így azt kell, hogy mondjuk, hogy főszabály szerint minden, az állam nevében megkötött szerződés, egyezmény,

¹ A közbeszerzéssel rokon feudális jogintézményekkel (udvari szállító, árenda stb.) tanulmányunkban nem kívánunk foglalkozni, ezek tekintetében lásd BUDA GYÖRGY: A közbeszerzések története. In BERÉNYI LAJOS – BOZZAY ERIKA – BUDA GYÖRGY – DEÁK KRISZTINA – ENGLER MAGDOLNA – HÁMORI ANDRÁS – KALMÁRNÉ DIÓSY ILDIKÓ – KARDKOVÁCS KOLOS – KOTHENCZ ÉVA – LUKÁCS ANDREA: *Közbeszerzés*. KJK-Kerszöv, Bp., 2004, 15–18. p.

² Szeretnénk megjegyezni, hogy a hatályos szabályozás szerint sem egyetlen egy jogszabály tartalmazza a közbeszerzésekre vonatkozó valamennyi rendelkezést. A 2003. évi CXXIX. törvény mellett törvényi felhatalmazás alapján számos rendeletet is találunk.

vagy ajánlat függetlenül annak tárgyától, típusától, és az ellenszolgáltatás mértékétől nyilvános verseny útján történik. Nem kerül rögzítésre az sem, hogy csak visszerthes jogügyletek tekintetében kell az eljárást lefolytatni.³ Csak vélelmezni tudjuk, hogy az ingyenes szerződések nem tartoztak a törvénycikk hatálya alá, hiszen ebben az esetben közpénz felhasználására nem kerül sor. Nem találunk rendelkezést arra sem, hogy ki lehet az ajánlattevő, vagy a szerződés, egyezmény másik alanya. Nem találunk utalást, hogy az „ajánlattevő” kizárható-e az eljárásból, ha igen, akkor milyen okok alapján.

Ami biztos, hogy az egyik oldalon az állam áll, és ebben az esetben a szerződések, egyezmények megkötése és az ajánlatok elfogadása előtt nyilvános tárgyalást kell tartani. A verseny tisztaságát leginkább a nyilvánosság biztosítja, ami két dolgot jelent. Egyrészt tiltó rendelkezés hiányában bárki jelentkezhet aki képesnek érzi magát a szerződés teljesítésére, másrészt a szerződéses partner kiválasztása nyilvános eljárás keretében történik. A nyilvános verseny szabályai sem kerülnek rögzítésre, így valószínűleg ezt az állam képviselőjében eljáró határozta meg.

A törvénycikk igen részletes felsorolást ad azokról az „beszerzésekről” amelyek nem tartoznak a hatálya alá, így e vonatkozásában nem kell nyilvános versenyt tartani. Ebbe a körbe tartozik a beszerzés, ha az államtitkot érint,⁴ ha a beszerzést annak sajátosságai miatt versenyeztetni nem lehet,⁵ ha az nem alapozza meg a piacképességet,⁶ tehát csak kísérleti jellegű. Ide tartozik az az eset is, ha rendkívüli sürgősség áll elő,⁷ vagy ha nem érkezik megfelelő ajánlat,⁸ vagy amennyiben a beszerzés bagatell jellegű,⁹ illetve bizonyos termékek¹⁰ esetében sem kell a nyilvános versenyt tartani. A kivételek között találunk olyan esete is, amikor nagyobb volumenű munkálatokról van szó.¹¹ Ebben az esetben

³ A hatályos szabályozás szerint a közbeszerzési eljárás lefolytatásának kötelezettsége – egyéb feltételek fennállta esetében is – csak a visszerthes szerződések megkötése esetében áll fenn.

⁴ Olyan szükséglet kölcsön, szállítás vagy munka, melyre nézve az állam érdeke titoktartást követel.

⁵ Oly tárgyak, melyek köztudomás szerint verseny útján nem biztosíthatók.

⁶ Olyan üzletek gyártmányok, szállítások, melyek csak kísérletül szolgálnak.

⁷ Olyan szállítás vagy munka mely halaszthatatlansága miatt az árlejtéssel egybekötött késedelmet nem tűri.

⁸ Olyan szállítás vagy munka, melyre a második árlejtésnél nem tétetett ajánlat, vagy ha tétetett is, az alapos oknál fogva nem tartatik elfogadhatónak.

⁹ Olyan tárgyak vagy munka, melyek egyenként 300 forintnál többre nem kerülnek és olyan apróbb hivatali és egyéb szükségletek, amelyeknek beszerzése utasításszerű megbízás alapján történik.

¹⁰ A bel- és külföldi dohányvásárlás és a jövedéki tárgyaknak hasznosítása, melynek módozatait külön rendelet szabályozza.

¹¹ Olyan esetek, midőn valamely országos érdekű, nagyszabású építmény, létesítése, vagy valamely műszaki tárgy, s általában tudományos technikai, vagy művészeti ismereteket feltételező vállalat megvalósítása van célul tűzve melynek kivétel a siker kockázatát nélkül korlátlan versenyezésre bocsátani nem tanácsos: ily esetekben a kormány jogosítva van a feladat legjobb megoldására pályázatot nyitni s a pályázat bírálati eredményéhez képest a munka tervszerű kivitelét vagy a pályázók egyikére bízni, vagy arra oly értelemben korlátolt versenyt nyitni, hogy

lehetőség nyílt a verseny korlátozására is. A jogügylet nagyságát szem előtt tartva a személyes képességek kerültek előtérbe. Előírható volt, ugyanis, hogy csak olyan vállalkozók vegyenek részt a versenyben, akik korábban hasonló munkák alkalmával kvalitásukat már bizonyították. Megjelenik tehát a referencia intézménye.

Igaz, hogy szűk körben, de lehetőség volt arra is, hogy az érintett miniszter a lejárt szerződések megújítsa, meghosszabbítsa. A nyilvános verseny csak kivételes esetben lehetett mellőzni akkor, ha azt az állam érdeke sürgősen megkövetelte, és a korábban megkötött szerződésekhez képest az állam javára kedvezőbb feltételek voltak megállapíthatóak. Az újításhoz, hosszabbításhoz minden esetben be kellett szerezni a minisztertanács hozzájárulását is.

1. 1907. évi III. törvénycikk a hazai ipar fejlesztéséről

A szabályozás fejlődését mutatja, hogy a hazai ipar fejlesztéséről szóló 1907. évi III. törvénycikk már egy egész fejezetet szentel a beszerzésekre.¹²

A törvénycikk három területen hozott előrelépést a korábbi szabályozáshoz képest.

1. A törvényalkotó a hazai ipar fejlődését kívánta elősegíteni egyrészt különféle kedvezményekkel másrészt azzal, hogy az állam a törvényhatóságok, községek, az általuk fenntartott, vagy segélyezett intézetek és intézmények is, valamint a közforgalmú hazai közlekedési vállalatok számára kötelezővé tette, hogy a szükségleteiket rendszerint a magyar korona országainak ipara révén kell fedezni. A törvényalkotó akarata egyértelműen a belföldi nyersanyag-és munkaerőpiac fejlesztését célozta, háttérbe szorítva ezzel a külföldi ipart. A törvény koncepciója teljesen érthető és elfogadható is, hiszen a közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény (a továbbiakban: első Kbt.) is áttörte az ajánlattevők esélyegyenlőségének és a külföldiekkel való nemzeti elbánásnak az elvét.¹³ A hatályos szabályozás azonban megszüntette a hazai ipar- és munkaerőpiac privilegiálását az Európai Unió irányelveinek megfelelően és – fő szabály szerint – az egyenlő elbánás elvét vallja.

2. A törvénycikk rendelkezik arról is, hogy a szerződések teljesítését követően a szolgáltatás ellenértékét a megrendelő milyen időn belül köteles megfi-

csakis olyan vállalkozók ajánlatai vétessenek tekintetbe, kik más hasonló alkalommal személyes képességüket már bebizonyították.

¹² 1907. évi III. törvénycikk II. fejezet: A közszállításokról.

¹³ Nyílt eljárás során az ajánlattevő az ajánlati felhívásban előírhatta, hogy az eljárásban csak belföldi székhelyű (lakóhelyű) ajánlattevők vehetnek részt, feltéve, ha azoknak a szerződés teljesítésére való alkalmassága valószínűsíthető. Az ajánlatkérő előnyben részesíthette az ajánlatot, amely ösztönzően hat az országos, regionális, vagy helyi foglalkoztatáspolitikára, ösztönzi a munkahelyteremtést, vagy az elmaradott térség fejlesztését célozza, tehát valamilyen a hazai ipar számára fontos közcél fogalmaz meg. Az ajánlatkérő az ajánlatok elbírálása során a törvényben meghatározott mértékig előnyben részesítette a belföldön foglalkoztatottak által ellállított értéket legalább fele arányban tartalmazó ajánlatot.

zetni. A fizetés értékhatártól változott. 100.000 koronát meg nem haladó összeg esetében a szállítást követő 30 napon belül, 100.000 koronát meghaladó összeg esetében 60 napon belül kellett az összeget kifizetni.

A fizetés differenciált szabályozás az első Kbt-ben is megfigyelhető volt. Igaz, hogy ez nem értékhatártól, hanem a közbeszerzés tárgyától függött.¹⁴ A közbeszerzés tárgya szerinti differenciált szabályozást a hatályos törvényünk már nem tartalmazza, hiszen a szerződés megszerzését követően méltánytalan, és indokolatlan megkülönböztetést tesz a nyertes ajánlattevő részére.¹⁵

3. Igen szigorú szabályokat olvashatunk a visszaélések elkövetőivel szemben. A bizonyított visszaélések elkövetése esetében a szállító, vagy a vállalkozó – a mai értelemben vett ajánlattevő, alvállalkozó, egyéb közreműködő – véglegesen, vagy meghatározott időre kizárható volt. Mérlegelési lehetősége volt a miniszternek és a jogsértés súlyát, jellegét, szem előtt tartva döntött a kizárás időtartamáról. Ez szólhatott meghatározott időre, de lehetett végleges is. Az adott beszerzéssel érintett miniszter kizáró határozatához kellett a kereskedelemi miniszter hozzájárulása is.

Ismételt visszaélések esetén mérlegelési lehetőség már nem volt, az illető személyt kötelezően ki kellett zárni. A kizárt vállalkozókról és szállítókról egyébként a kereskedelemi miniszter nyilvántartást vezetett, melyet a szakminisztereknek megküldött.

A közszállítással összefüggésben legközelebb a földmunkások vállalkozó szervezetkezeinek állami támogatásáról szóló 1923. évi XI. törvényekben találkoztunk.

A törvény cikk a földmunkás szervezeteket kívánta privilegizált helyzetbe hozni akkor, amikor akként rendelkezett, hogy bármilyen közmunkák nyilvános versenytárgyalásán bántpénz letétele nélkül részt vehettek, és ajánlatot tehettek. A törvényi rendelkezés szerint bántpénzt akkor sem kellett letenni, ha a kiírt feltételek szerint a bántpénz, óvadék biztosíték letétele egyébként kötelező lett volna. Az olyan közmunkák esetében, ahol elkerülhetetlen volt a bántpénz letétele, ott a munkabérek visszatartásával is eleget lehetett tenni ezen követelménynek. Formai hibára hivatkozással a földmunkás szervezetek ajánlatát utasíthatták el.

Szabályozásra került az az eset is, hogy amikor azonos ajánlat érkezik, de az egyik ajánlattevő földmunkás szervezet. A rendelkezés szerint ezek a szervezetek „mindenkor előnyben részesítendőek”. Külön kihangsúlyozza a törvény, hogy amennyiben az árajánlatok közötti különbség 10 %-nál nem nagyobb, akkor a *kedvezőbb ajánlatok* dacára a közmunkák elvégzésére a földmunkás szervezetek lesznek jogosultak. Amennyiben a nyilvános versenytárgyaláson két vagy több ajánlat minden eleme azonos elbírálás alá esik, akkor kötelezően

¹⁴ Az ajánlatkérő fő szabály szerint 30 napon belül kellett, hogy az ellenszolgáltatást teljesítse. Az építési beruházások esetében a fizetési határidő 60 nap volt.

¹⁵ Az ajánlatkérő fő szabály szerint 30 napon belül kell, hogy az ellenszolgáltatást megfizesse. Az Unió forrásból támogatott közbeszerzések esetében 60 napon belül.

előnyben kellett részesíteni a földmunkás szövetkezeteket. A nyilvános tárgyalás feltétele, hogy nem egyetlen egy szempont alapján döntött a tárgyalást kiíró.¹⁶ A nyilvános tárgyaláson több szempontrendszer került értékelésre, lehetőség volt a versenytárgyalás során az ajánlatok módosítására, változtatására is. Amennyiben a tárgyalások alkalmával két vagy több ajánlattevő azonos ajánlatot tett, akkor ebben az esetben a földmunkás szövetkezetek ajánlatát kötelezően előnyben kellett részesíteni. A másik esetben a bírálat szempontja egyedül az ár volt. Amennyiben csak az ár, mint egyedüli szempont alapján került sor az ajánlatok elbírálására, akkor amennyiben a földmunkás szövetkezetek által tett ár-ajánlat 10 %-kal magasabb összeget tartalmazott, mint a legjobb ár-ajánlat akkor is a földmunkás szövetkezetek ár-ajánlatát kellett elfogadni. Ez utóbbi megoldás mindenképpen kedvezőtlenebb volt az államra nézve, de a törvény koncepcióját szem előtt tartva mindez érhető.¹⁷

Nagyon sokáig nem találkozunk olyan rendelkezéssel, amely a közszállításokat, az állam nevében kötendő szerződéseket szabályozná. A gazdasági versenyt korlátozó megállapodásról rendelkezik az 1931. évi XX. törvénycikk, mely egyetlen egy ponton kapcsolódik a közszállításokhoz. A gazdasági versenyt korlátozó, vagy a versenyt torzító megállapodás, mely a „közgazdaságtan, vagy a közjő érdekét veszélyezteti” visszaszorítása érdekében a közgazdasági miniszter különböző szankciókat alkalmazhatott:

- megvizsgálhatta az ügy állását;
- az érdekelt felek között egyeztetéseket folytathatott;
- javaslatot tehetett vámpolitikai intézkedések megtételére;
- Kartellbírószághoz fordulhatott;
- közérdekű keresetet indíthatott;
- javaslatot tehetett a közszállításból való kizárásra.

Az 1931. évi. XXI. törvénycikk az iparfejlesztésről

A gazdasági világválság időszakában általános európai tendencia volt a hazai ipar védelme az importtal szemben. Hazánkban az 1931. évi XXI. törvénycikk lépett az 1907. évi III. törvénycikk nyomdokaiba a hazai ipar megerősítésének támogatásában. Jelentősége, hogy önálló viszonylag nagy terjedelmű fejezetben kerültek szabályozásra a beszerzésekkel kapcsolatos rendelkezések. A fejezet¹⁸ érdekessége, hogy mindenféle bevezető gondolat nélkül megjelöli azokat a szervezeteket, amelyek a törvény (beszerzés) alanyi hatálya alá tartoznak. Először kapunk átfogó leírást a hazai beszerzésre kötelezettek köréről:

¹⁶ Amennyiben egy szempont alapján döntene, akkor értelmetlen lenne a tárgyalás tartása, hiszen a benyújtott adatokat egymással összehasonlíja és a számára legkedvezőbbet választja ki.

¹⁷ Mai szemmel ez a nézet elfogadhatatlan, hiszen a Kbt egyik alapvető célja az államháztartás kiadásának az ésszerűsítése, ami a közpénzekkel való takarékos bánásmódot jelenti. A törvénycikk koncepciója az állami pénzek jó gazda módjára történő felhasználásával nem egyeztethető össze.

¹⁸ 1931. évi XXI. törvénycikk IV fejezet: Közszállítási és hazai beszerzés kötelezettsége

- a) Az állam, a törvényhatóságok, községek, az általuk fenntartott, vagy támogatott intézetek, és intézmények, vállalatok és üzemek, valamint az előbb említettek részvételével létesült intézmények és vállalatok, továbbá a közforgalomra berendezett hazai közlekedési vállalatok. Mindazok a jogi személyek melyek külön törvény alapján létesültek, vagy létesülnek az általuk kifejtett gazdasági tevékenység körében minden szükségletük tekintetében.
- b) Mindazok az ipartelepek és vállalatok, melyek az államtól, vagy az a pontban felsorolt hatóságoktól, intézetektől, intézményektől, vállalatoktól, vagy üzemektől, illetőleg az előző pontban meghatározott jogi személyektől szállításokat, vagy munkálatokat nyertek el, a szállítási szerződés teljesítésével kapcsolatos szükségleteik tekintetében.
- c) Mindazok a természetes, vagy jogi személyek, melyek közigazgatási hatósági engedélyezéstől függő jogosultságot szereznek, vagy szereztek, a jogosultság gyakorlásával kapcsolatos szükségleteiket illetőleg.
- d) Mindazok a természetes, vagy jogi személyek, melyek adó-, illeték-, vám- vagy szállítási költségek tekintetében egész termelésükre lényegesen kiható kedvezményekben részesülnek.

Érdemes egy kicsit elidőznünk a törvény alanyi hatályánál és összehasonlítani a jelenleg hatályos Kbt. rendelkezéseivel.

A mai szóhasználatnál élve a klasszikus ajánlatkérői kör legtipikusabb alanyait találjuk itt. Külön érdeme a törvénycikknek, hogy az állam, a törvényhatóságok, és a községek mellett, a fenntartott, támogatott, vagy ezek részvételével működő szervezetek is ide tartoztak, a támogatás, részvétel formájától és mértékétől függetlenül.¹⁹ Nincs jelentősége tehát annak, hogy a támogatás közvetlenül, vagy közvetve érkezik a fent felsorolt szervezetektől, de az is indifferens, hogy ez milyen mértékű. Kvázi állami pénzek felhasználásról van szó, így a szervezetek a törvény alanyi hatálya alá tartoznak. Beszerzésre kötelezettek a közforgalmú hazai közlekedési vállalatok, valamint a jogi személyek is. Ez utóbbiak azonban csak a gazdasági tevékenységükkel összefüggésben felmerült beszerzéseik tekintetében tartoznak a törvény hatálya alá akkor, ha létrehozásukról törvény rendelkezik.

A legszűkebb értelemben vett klasszikus ajánlatkérői kör mellett itt találjuk azokat a szervezeteket is, amelyek szállításokat, vagy munkálatokat nyertek a fent felsorolt szervezetektől. Ezek a szervezetek azonban csak a szállítási szerződés teljesítésének erejéig voltak kötelesek a törvény rendelkezését alkalmazni. Azok a szervezetek, amelyek speciális jogosultsággal rendelkeztek szintén a törvény hatálya alá tartoztak.

Noha a jogszabály nem arra helyezi a hangsúlyt, hogy a közszállításra kötelezettek ismertesse, hanem annak egy szűkebb szegmensét kívánja csak bemu-

¹⁹ A hatályos szabályozás ezzel szemben sokkal differenciáltabb, hiszen alapvető különbséget tesz aszerint, hogy a támogatás a központi költségvetésből, vagy a központi költségvetéstől és az Európai Uniótól együttesen, vagy csak az Európai Uniótól érkezik.

tatni (ezzel is célját még konkrétabbá téve), de mégis tágabb képet ad erről a gazdasági szervezethalmazról, mint az elődei. A törvénycikk előírása szerint a „jelen szakaszban említett természetes és jogi személyek az általuk szállítandó cikkek előállításához, illetőleg az általuk teljesítendő munkálatok elvégzéséhez magyar honos műszaki erőket, tisztviselőket, munkavezetőket, munkásokat, alvállalkozókat vagy iparosokat kötelesek alkalmazni”. E szervezetekről a kereskedelemügyi miniszter rendeletileg jegyzéket adott ki, ugyancsak ő rendezte a felmentések lehetőségét és ellenőrizte az említett kötelezettségek betartását.

Másik nagyon fontos vívmánya e törvénycikknek, hogy előírja azt, hogy a „közszállítások keretébe tartozó beszerzéseknek vagy munkálatoknak rendszerint csak nyilvános versenytárgyalás útján van helyük”. A versenytárgyalás fogalmával eddig még nem találkoztunk, és a törvénycikk sem részletezi az eljárás szabályait. Nem tudjuk meg, hogy kik, milyen feltételekkel, milyen szabályok alapján vehettek részt a versenytárgyaláson. Az intézmény azonban arra enged következtetni, hogy több elemből – esetleg több fordulóból – álló, alapsabb eljárás keretében került sor a nyertes kiválasztására.

Kivételt is ad e rendelkezés alól (erre utal az előző előírás „rendszerint” szava is): „A kisiparnak fenntartott közszállítások és munkálatok nyilvános versenytárgyalás mellőzésével is kiadhatók.” A kisiparnak fenntartott közszállítások és munkálatok csoportja emiatt mai szemmel a közbeszerzési értékhatár alatti beszerzések és az egyszerű közbeszerzések bizonyos részeiből összeállható beszerzési fajta lehetett. E jogintézmény is felettébb említésre méltó, mivel eddig valamilyen szempont (pl. érték) szerint elkülönülő közbeszerzési kategória még nem szerepelt e jogterület fogalmai között. Pontos határaitól a törvénycikk nem rendelkezik, meghatározását alacsonyabb jogszabályra bízta. „A kereskedelmi miniszter előterjesztése alapján a minisztérium állapítja meg.”

E törvénycikk nemcsak újdonságokat hozott az elődeihez képest, hanem egységesebb szerkezetbe is foglalta a meglévő szabályokat. Folytatja azt a rendet, hogy a hazai közbeszerzés irányítását a kereskedelemügyi miniszterre bízta, jogosítványai még jobban bővülnek. E jogkörében eljárva bocsátja ki a miniszter a Közszállítási Szabályzatot (50.000/1934. KM sz. rendelet a közszállításokról és a hazai beszerzés kötelezettségéről). A miniszter hatáskörébe tartozó ügyek zömében az Országos Ipartanács rendelkezik javaslattevő, konzultatív jogkörrel. Az iparfejlesztés jelentőségét tükrözi, hogy az 1935. évi VII. törvénycikk önálló iparügyi minisztérium felállításáról rendelkezik. Így a közszállításokkal kapcsolatos hatáskörök immár az iparügyi minisztert illetik.

A háborús készülődés ismét más szempontokat hozott előtérbe és ez a közszállítások területén is jelentkezett.

Ez mutatkozik meg az 1938. évi IV. törvénycikkben is, amely az 1914–1918. évi világháború tűzharcosai érdemeinek elismeréséről szól. A törvénycikk által meghatározott alanyi kör²⁰ részére végzett ipari, mezőgazdasági, erdészeti, bányászati szállítások és munkálatok odaítélése alkalmával a tűzharcos ajánlatte-

²⁰ Lásd 1938. évi IV. törvénycikk 12. §.



vők előnyben részesültek. A kedvezmény aszerint illette meg a tűzharcos ajánlattevőket, hogy a közszállítás a kisipar körébe tartozott, vagy nem.

Az első esetben a tűzharcos ajánlattevők ajánlata – főszabály²¹ szerint – más ajánlattevőkhöz képest egyenlő feltételek esetében előnyben kellett részesíteni. A kisipar körébe nem tartozó közszállítások esetében az előnyben részesítés értékhatárhoz kötött volt. A tűzharcos iparosokat 30.000 pengő értékhatárig 2 % árelőnyben kellett részesíteni. A 30.000 pengőnél nagyobb értékű közszállításoknál a százalékos előny már nem érvényült, de egyenlő ajánlatok esetében az előnyben részesítés szabályait kötelezően alkalmazni kellett.

A politikai gondolkodás sajátosságai, folyamatosan kezdtek gyökeret verni nem kímélve az élet egyetlen egy területét sem. A zsidótörvények a zsidók gazdasági ellehetetlenítését is célul tűzték. Ez mutatkozott meg a közszállítások odaítélésében is. A zsidók által végzett közszállítások mértéke fokozatosan csökkent.²²

II. A közületi beszerzések szabályozása a II. világháború után

A II. világháborútól a rendszerváltásig terjedő időszaknak a közületi beszerzésekre vonatkozó szabályozását öt korszakra bonthatjuk.

Az első korszak (1945–1949) a kommunista párt hatalomátvételének az időszakát öleli fel. Ennek az időszaknak a jellemzője, hogy a háború előtti szabályok még hatályosak voltak, de végrehajtásukra újabb típusú szervezetek jöttek létre.

A második korszak pusztán egy évet (1949) jelent, ám ennek során teljesen új jogszabályok jelentek meg, melyek végül nem bizonyultak időtállóknak.

A harmadik korszak a legteljesebb mértékben érvényesülő tervgazdálkodás ideje (1950–1967). Ebben az érában írmagja sem maradt a versenynek, a beszerzéseket, beruházásokat a tervutasításokban megfogalmazottaknak megfelelően kellett lefolytatni. A szabályozás a tervezésen túl pusztán a szerződések megkötésére és teljesítésére terjedt ki.

Az új gazdasági mechanizmus bevezetését követően (1968–1982) megváltozott a vállalatok állami irányításának jellege. Verseny ugyan még nem volt a beszerzéseket illetően, a vállalatok azonban önállóbban dönthettek befektetéseiket illetően.

Az ötödik időszakban, a Ptk. 1977-es módosítása nyomán már – szűk körben – megjelent a versenytárgyalás jogintézménye, mely a rendszerváltást követően az 1995-ös Kbt. megszületéséig egyre szélesebb körben vált kötelezővé.

²¹ A rendelkezést nem lehetett érvényesíteni a hadirokkant kisiparos ajánlatával szemben. A helybeli kisiparos ajánlata a nem helybeli kisiparos ajánlatával szemben előnyt élvezett.

²² Ez a közszállításokra felvett egész összegnek az 1939–40. években 20 %-át, 1941–42-ben 10 %-át, 1943-tól 6%-át nem haladhatta meg, kivéve, ha a közszállításra más nem jelentkezett, vagy az ajánlat lényegesen kedvezőtlenebb volt.

A világháborút közvetlenül követő időszak

A II. világháborút követően a gazdasági irányítás kérdése is a pártharcok középpontjába került. 1945 decemberében a kommunisták nyomására felállt a Gazdasági Főtanács, mely a közellátás problémáit volt hivatott megoldani. A testületi szervként működő Főtanács mellett azonban a tényleges hatalom annak Titkárságát és annak vezetőjét, a főtitkárt illette.²³

A közszállítások terén legszembetűnőbb változás a szabályozás szintjében figyelhető meg. Az 1946. évi XVI. tc. ugyanis felhatalmazta a Kormányt, hogy „a gazdasági élet rendjének, az államháztartás egyensúlyának valamint a közgazdaság zavartalan menetének biztosítása érdekében rendelettel megtehet a rendkívüli helyzetben szükséges, a törvényhozás hatáskörébe tartozó bármely intézkedést és evégből a fennálló törvényektől eltérő rendelkezéseket állapíthat meg” [1. § (1) bek.].²⁴ Így a közszállításokat érintő törvényi szabályozás helyébe kormányrendeletek léptek.

A kormány már 1946 januárjában rendeletalkotási joggal ruházta fel a Gazdasági Főtanácsot, majd a 10.190/1948. Korm. sz. rendelettel az iparügyi miniszter hatásköreit a Gazdasági Főtanács főtitkárához telepítette. Ugyanebben az évben a 11.180/1948. Korm. sz. rendelet ezeket a jogköröket még tovább bővítette.

Törvényi szintű szabályozás egyedül a gyógyszerészetről szóló 1948. évi XXX. tc-ben található, itt is csak utalás szinten [4. § (2) bek.] arra nézve, hogy a gyógyszerész közszállítás esetén jogosult volt engedményt adni a gyógyszerár-szabásban meghatározott árákból.

Az 1948-as év („a fordulat éve”) egyéb törvényei azonban már előrevetíttek egy új típusú közszállítási szabályozás születését. Ekkor keletkeztek az államosítást elrendelő első törvények, melyek közül az 1948. évi XXV. tc. a teljes magyar nagyipar állami kézbe vételéről rendelkezett: a száznál több munkavállalót foglalkoztató cégeken kívül ekkor államosították valamennyi áramelosztó vállalatot is. Amennyiben valamelyik nagyobb üzem nem fért volna bele a törvény által alkotott kategóriákba, úgy államosítás végett nevesítetten felvették annak mellékletébe.

A közszállításokban az ajánlattevői oldalon álló cégek zöme így állami kézbe került, és mint állami tulajdonban vagy állami rendelkezésben álló vállalat²⁵ egyben az ajánlatkérői oldalon is állhatott.

²³ A Gazdasági Főtanács megalakulásakor paritásos módon állt fel: elnöke Tildy Zoltán (miniszterelnök, FKGP); tagjai: Bán Antal (iparügyi miniszter, SzDP) és Gerő Ernő (közlekedési miniszter, MKP) voltak. A Titkárság élére azonban Vas Zoltán (MKP) került. Vö. HERBER ATTILA – MARTOS IDA – MOSS LÁSZLÓ – TISZA LÁSZLÓ: *Történelem 6 – 1914-től 1990-ig*. Reáltanoda Alapítvány, 2003, 272. p.

²⁴ E felhatalmazást később több ízben meghosszabbították.

²⁵ Ezt a distinkciót a nemzeti vállalatról szóló 1948. évi XXXVII. tc. 1. § (2) bekezdése teszi, melynek értelmében: állami tulajdonban van az a vállalat, amelyben az állam tulajdoni érdekeltsége teljes és kizárólagos; állami rendelkezés alatt áll az a vállalat, amelyben az állam tulajdoni érdekeltsége nem kizárólagos ugyan, de eléri vagy meghaladja az 50 %-ot.

Kísérlet egy vegyes beszerzési rendszer alkotására

1949-re tehát szükségessé vált a közbeszerzések újraszabályozása. Amennyiben a jelenleg hatályos Kbt. terminológiáját alkalmazzuk, szükséges megemlítenünk, hogy nemcsak a közületi beszerzések, hanem az építési beruházások körében a közületi magas- és közületi mélyépítések vonatkozásában is születtek tisztavirág-életű jogszabályok ebben az évben.

A jelzett három jogszabály közül a 4.029/1949. (V. 12.) Korm. sz. rendelet a közületi beszerzések szabályzatának megállapítása tárgyában (továbbiakban: Kbr.) született meg legkorábban, igaz ezt még ugyanezen évben módosította a 4.317/1949. (XI. 16.) MT sz. rendelet (továbbiakban: Kbrn.). A két rendelet közötti időben jelentős szervezeti átalakításokra is sor került. A Kbr. még a Gazdasági Főtanács főtítkárához, illetve a februárban a Gazdasági Főtanács Titkárságán felállított Szállítási szerződések Döntőbizottságához telepített jelentős hatásköröket.

Az 1949 májusában lezajlott „népfront”-választások egyértelművé tették a kommunisták egyeduralmát, ami az államszervezet radikális átalakításához vezetett. Júniusban a 4.083/1949. Korm. sz. rendelet a „magyar népi demokrácia gazdasági és pénzügyi rendszerének felépítése terén” szerzett érdemei elismerése mellett a Gazdasági Főtanácsot megszüntette. Így a Kbrn. a fenti szervek jogutódjaként az Országos Tervhivatal elnökét, illetőleg az Országos Tervhivatal mellett működő Közületi Egyeztető Bizottságot (szerződési osztályt) jelölte meg.²⁶

Az építési beruházások körében a közületi magasépítkezéseket a 4.197/1949. (VIII. 12.) Korm. sz. rendelet (a továbbiakban: Maér.), a közületi mélyépítkezéseket a 4.326/1949. (XI. 26.) MT sz. rendelet (a továbbiakban: Méér.) szabályozta.

Mindhárom rendelet jellemző vonása, hogy a versenyt – korlátozott mértékben – egy felső és egy alsó értékhatár közötti területen biztosította. Ezért nevezzük ezt a szisztémát vegyes beszerzési rendszernek.

²⁶ Az Országos Tervhivatal felállítására a hároméves gazdasági tervről szóló 1947. évi XVII. tc. hatalmazza fel a kormányt, mely a 8.530/1947. Korm. sz. rendelettel létre is hozta e szervet. Az Országos Tervhivatal a tervgazdaságra való áttérést követő időszakban a gazdaságirányítás legfontosabb funkcionális szerve: hatáskörébe tartozik a népgazdasági terv kidolgozása, végrehajtásának ellenőrzése, a végrehajtással kapcsolatos egységes nyilvántartási rendszer szabályozása, a műszaki fejlesztés és a minőségi termelés terveinek kidolgozása és a tervek végrehajtásának ellenőrzése, a tervszerű anyaggazdálkodás biztosítása, illetőleg az árak hatósági megállapítása a minisztertanács által meghatározott irányelveknek megfelelően [4.279/1949. (X. 15.) MT sz. rendelet az Országos Tervhivatal hatáskörének és szervezetének szabályozása tárgyában I. § (3) bek.].

A kvázi ajánlatkérők köre

Természetesen a fenti rendeletek terminológiája eltér a mai közbeszerzési gyakorlatban bevettől, azonban így is jól körvonalazható, hogy 1949-ben kiket tekintettek ajánlatkérőknek.

Elsősorban ide tartoztak a *közületek*: az állam; a törvényhatóságok, a megyei városok, a községek,²⁷ valamint azok intézetei, intézményei; úgyszintén a kezelésükben álló alapítványok és alapok; továbbá a társadalombiztosító intézetek (ezek mindhárom rendeletben szerepelnek); valamint a Magyar Posta, a Magyar Államvasutak és az összes közforgalmú vasutak (ez utóbbiak csak a Kbr-ben kerülnek külön nevesítésre).

Másodsorban ajánlatkérők lehettek a *közületi vállalatok*: a közületek tulajdonában lévő, rendelkezésük vagy kezelésük alatt álló vállalatok és üzemek.

Harmadsorban az ajánlatkérők közé kerülhettek magánosok is, amennyiben valamely közület a Kbr. szerinti beszerzéseik költségeihez legalább 50 %-kal vagy a Maér. és a Méér. szerinti új építkezéseikhez legalább 100.000 Ft-tal hozzájárult.

A Méér. külön nevesíti továbbá a vízügyi műszaki szolgálat üzemi építkezéseit.

A rendeletek hatálya alá tartozó beszerzések

A Kbr. az értelmező rendelkezések között definiálja a beszerzés fogalmát: „a megrendelő szükségleteinek biztosítására szolgáló olyan szállítás vagy munka, amely kötbéres adásvételi, szállítási, csere- vagy vállalkozási jogügylet útján nyer lebonyolítást” [2. § a) pont]. Hatályát a közületeknek az őstermelés és az ipar körébe tartozó beszerzéseire, míg a közületi vállalatoknak az állagszaporulatot jelentő és tárgyuk szerint az ipar körébe tartozó beszerzéseire terjesztette ki [1. § (1) bekezdés]. Lényeges eltérés tehát, hogy a közületi vállalatoknál az állagszaporulat is fogalmi elem, azaz amennyiben a beszerzett áru továbbadására, felhasználására, feldolgozására került sor a közületi vállalat részéről, úgy a beszerzés nem tartozott a Kbr. hatálya alá. Nem terjedt ki a rendelet hatálya a „bizalmas”-nak megjelölt államrendőrségi és honvédségi beszerzésekre, illetve a túlnyomólag szellemi munka eredményeként létrejött művészeti vagy tudományos mű beszerzésére.

Az építési beruházások kezdetben teljes egészében ki voltak vonva a Kbr. hatálya alól, ám a Kbrn. a felújítási (tatarozási) és karbantartási jellegű; illetőleg a rendkívüli és azonnal helyreállítandó üzemi károk kijavítását célzó, túlnyomórészt a saját műszaki személyzet által, a rendeltetésszerű működés sérelme nélkül elvégezhető építkezéseket beemelte a rendelet hatálya alá.

²⁷ Ez a kör gyakorlatilag a mai önkormányzatoknak felel meg. Ekkor még nem beszélhetünk tanácsokról sem, hiszen az első tanács törvény hatálybalépését ez a szabályozás nem érte meg.

Így az építési beruházások három helyen nyertek szabályozást. A Kbr. mellett a Maér. a közületi magasépítkezéseket (új épületek építése, az épületek helyreállítása, átalakítása stb.), a Méér. a közületi mélyépítkezéseket (útépítés, vasútépítés, alagútépítés, híd, kikötő, repülőtér építése, kútépítés stb.) rendezte.

A kvázi ajánlattevők köre

Az államosítások és a tervgazdaságra áttérés következtében szükségessé vált az egyes termelési ágak összehangolt működése. „A központi tervező szervekre a legfontosabb népgazdasági problémák megoldása hárul: a helyes arányok biztosítása az egyes iparágak fejlődésében, a rendelkezésre álló tartalékok maradéktalan hasznosítása, a beruházások maximális hatékonyságának elérése stb.”²⁸ A tervhivataloknak tehát egyszerre kellett szem előtt tartaniuk a kvázi ajánlatkérők és az ajánlattételre alkalmas közületi vállalatok érdekeit. A szocialista állam politikai-közhatalmi és tulajdonosi tevékenysége szoros összefüggésben állt egymással, a tulajdonosi irányítás is „meghatározott osztálypozícióból”, közhatalmi eszközökkel történt.²⁹

Ebből kifolyólag a beszerzések, beruházások legnagyobb jelentőséggel bíró körére nem biztosítottak versenyt, hanem a központi apparátus határozta meg a kivitelező személyét. E szempontból különös jelentősége van a közületek által évente elkészített beszerzési tervnek. Ezt a tervet ugyanis egyeztetni kellett a pénzügyminiszterrel, illetve a beszerzés tárgya szerint illetékes ipari igazgatósággal, ha ilyen nem volt, akkor az illetékes minisztérium üzemgazdasági osztályával. A végleges beszerzési tervbe felvett beszerzés megvalósításáról az ipari igazgatóság (üzemgazdasági osztály) gondoskodott. Az ő hatáskörükbe tartozott a beszerzés vállalatba adása, azaz a teljesítésre alkalmas közületi vállalat kijelölése.

A végleges beszerzési tervbe fel nem vett beszerzések között a Kbr. az 50.000 Ft-os értékhatárt jelöli meg választóvonalként. Az értékhatáron felüli beszerzéseknél ugyanaz a módszer, mint az előző esetben, az egyes ipari igazgatóságok adták vállalatba.

Az 1949-es szabályozás sajátos vonása mégis az, hogy a beszerzések, beruházások bizonyos szegmensében szűk körű versenyt biztosított nem közületi vállalatoknak is. A Kbr. eredeti szövege ezek között még nem tesz különbséget, a Kbrn., a Maér. és a Méér. viszont igen. A Kbrn. a fenti 50.000 Ft-os értékhatárt 100 000 Ft-ra emeli és egy differenciált szabályozást vezetett be. Az értékhatárok szerint szóba jöhető ajánlattevők körét mutatja be az 1. táblázat:

²⁸ *Politikai gazdaságtan*. Szikra, Bp. 1955, 460. p. A tankönyvben az egyes fejezetek szerzői nincsenek külön feltüntetve.

²⁹ BERÉNYI SÁNDOR: A népgazdasági igazgatás elméleti alapjai. In *Magyar államigazgatási jog. Különös rész*. Tankönyvkiadó, Bp., 1972, 14. p.

Az értékhatárok szerint szóba jöhető ajánlattevők köre

	Kbrn.		Maér. és Méér.	
	beszerzés	építkezés	új építkezés	helyreállítás
Közületi vállalat kijelölésével	100.000 Ft felett	300.000 Ft felett	300.000 Ft felett	300.000 Ft felett
Közületi vállalatok	75.000–100.000 Ft	200.000–300.000 Ft	-	-
Építőipari szövetkezetek, kisipari szövetkezetek	100.000 Ft-ig	300.000 Ft-ig	300.000 Ft-ig	300.000 Ft-ig
Kisipari alkalmi egyesülés (munkaközösség)	50.000–75.000 Ft	150.000–200.000 Ft	150.000 Ft-ig	200.000 Ft-ig
Kisiparos (önálló), magánvállalat	50.000 Ft-ig	150.000 Ft-ig	100.000 Ft-ig	150.000 Ft-ig
Eljárás mellőzésével	10.000 Ft-ig	-	-	-

Az ajánlatkérés menete az alábbiak szerint alakul:

75.000–100.000 Ft közötti beszerzés esetében a megrendelő az ipari igazgatósághoz fordult, hogy az legalább egy közületi vállalatot jelöljön ki ajánlattételre. Miután ez megtörtént a megrendelő összeállította az ajánlati felhívást, amit megküldött a kijelölt vállalatnak, illetve négy példányban a könnyűipari minisztérium kisipari főosztály szövetkezeti és termeltetési osztályának. A minisztérium jogosult volt további három kisipari szövetkezetnek megküldeni az ajánlati felhívást. Az Országos Tervhivatal elnöke a megrendelő kérelmére egyes indokolt esetekben kivételesen megengedhette, hogy az 50.000 – 75.000 Ft közötti értékhatár szerinti módon folytassák le az ajánlattételt.

50.000–75.000 Ft közötti beszerzés esetén a megrendelő a Kisiparosok Országos Szabadszervezetéhez (a továbbiakban: KIOSz) fordult, hogy az alakítson kisipari alkalmi egyesülést. A kisipari alkalmi egyesülés két vagy több kisiparosnak, egy vagy több közületi beszerzés lebonyolítására alakított olyan csoportja volt, amelyben a résztvevők kötelezettséget vállaltak arra, hogy a kapott megrendeléseket egyetemleges felelősséggel teljesítik, és hogy az egyesülés addig nem oszlik fel, amíg a megrendeléseket hiánytalanul le nem bonyolította és el nem számolta. Az alkalmi egyesülés alakításáról írásbeli szerződést kellett kötni, melyben a résztvevők megjelölték azt a közös meghatalmazottat, aki a továbbiakban a megrendelővel tartotta a kapcsolatot. Ebben az értéksávban is működött a könnyűipari minisztérium felé fennálló megkeresési kötelezettség. Amennyiben a KIOSz nem tudott kisipari alkalmi egyesülést alakítani, és nem volt szóba jöhető közületi vállalat és kisipari szövetkezet sem, úgy végső megoldásként az ajánlattétel az 50.000 Ft alatti szabályok szerint volt lefolytatható.

50.000 Ft alatti beszerzések esetén a megrendelő a KIOSz-t azért kereste meg, hogy jelöljön ki három kisiparost ajánlattételre. Kisiparos alatt olyan vál-

lalkozót kellett érteni, aki üzemében maga is dolgozott, legfeljebb tíz munkavállalót foglalkoztatott és gépi berendezésének teljesítőképessége hat lóerőnél nem volt nagyobb. A Könyvüipari Minisztérium megkeresésén túl ebben a kategóriában a megrendelő akár arra is jogot szerzett, hogy az ajánlati felhívást még legfeljebb két magánvállalatnak is megküldje.

Az ajánlati felhívás általános szabályai szerint az ajánlattétel határidejét akként kellett megállapítani, hogy az ajánlati felhívás kézhezvétele és az ajánlat benyújtására kitűzött határnap között az ajánlat elkészítésére – a postai szállítási időn felül – szállításnál legalább 3 nap, építési munkánál legalább 8 nap, egyéb munkánál legalább 5 nap álljon a vállalkozó rendelkezésére. Az ajánlati felhívásra a megkeresett vállalkozó mindenképpen köteles volt időben válaszolni, ha más célból nem is, azért mindenképpen, hogy jelezze az ajánlattétel akadályát. Amennyiben ugyanis nem reagált, úgy a közületi vállalat vezetője bírsághozható volt, míg a magánvállalatot ki lehetett zárni a közületi beszerzésekből.

Az ajánlathoz az ajánlattevő a döntésről szóló értesítésig kötve volt. Az ajánlatok felbontásakor az ajánlattevők jelen lehettek és kérhették a leglényegesebb adatok felolvasását az ajánlatokból. A döntésre egy három főből álló bizottság tett javaslatot a megrendelőnek. Bonyolult ügyekben a döntés elősegítésére összehasonlító kimutatást kellett végezni. A döntés határidejét a Kbr. a felbontástól számított 15 napban jelöli meg, amelyet egy esetben a benyújtott minták műszaki kivizsgálása végett további 15 nappal meg lehetett hosszabbítani. A döntésről minden ajánlattevőt annak meghozatalától számított 3 napon belül értesíteni kellett.

A döntésben természetesen az összességében legelőnyösebb ajánlatot kellett győztesnek kihozni, azonban egyenlő feltételek esetén elsősorban közületi vállalatnak, ennek hiányában kisipari termelő szövetkezetnek kellett a beszerzést vállalatba adni.

A Maér. és a Méér. közületi építkezéseket érintő szabályai nagyjából hasonló rendelkezéseket tartalmaznak, azzal a lényeges különbséggel, hogy a végső döntést az ajánlatok felett a Maér. szerint a területileg illetékes építésügyi igazgatóságnál szervezett építési munkálatokat vállalatba adó bizottság, a Méér. szerint az Államépítészeti Hivatalnál szervezett mélyépítési munkálatokat odaítélő bizottság hozta meg.

Közületi beszerzések, beruházások, tervszerződések a tervgazdaságban

Az 1949. december 28-án kihirdetett 1949. évi 20. sz. tvr. teljessé tette az államosítást és szinte teljesen kiürítette az ajánlattevői oldalt. A 10 fő alatti ipari üzemek még akkor sem lehettek volna alkalmasak arra, hogy versenytársai lehessenek az állami vállalatoknak, ha a jogalkotó részéről bármilyen erre irányuló szándék fennállt volna.

Az 1949-es szabályozást az építkezések tekintetében a 89/1950 (III. 25.) MT sz. rendelet helyezte hatályon kívül, mely mindössze 4 §-ból állt. Nem is túl bonyolultak ezek a szabályok: nem közületi vállalat csak 30.000 Ft alatti épít-

kezeléseknél jöhetett szóba, de az 5000 Ft feletti építéseket még ekkor is elsősorban közületi vállalatnak kellett felajánlani. Az 5000 Ft alattiak voltak csak kiadhatók korlátozás nélkül szövetkezetnek vagy kisiparosnak.

Egyszerűsödtek viszont a vállalatba adás szabályai: a 250.000 Ft alatti építkezések esetében nem kellett végigjárni a bürokrácia lépcsőit, azokkal az építkezés helyéhez legközelebbi székhelyű közületi magasépítkezési vállalatot kellett megbízni. Ha az esetleg nem vállalta a munkát, akkor az Országos Tervhivatal megyei kirendeltsége kötelezhette rá.

A közületi beszerzések újabb szabályozásáról szóló 164/1950. (VI. 14.) MT sz. rendelet is elég egyértelmű szabályokat tartalmaz. Már az 1. § kimondja: „A közületek és közületi vállalatok belföldi megrendeléseiket – az alábbi kivételektől eltekintve – közületi vállalatoknál kötelesek eszközölni.” Amennyiben ilyen nem volt vagy a teljesítést nem vállalta, akkor egy bürokratikus procedura vette kezdetét. A megrendelő először a beszerzés tárgya szerint illetékes miniszterhez fordult, megfelelő vállalat kijelölése végett. Amennyiben a miniszter nemleges választ adott vagy 8 napon belül nem felelt, csak és kizárólag akkor lehetett másmilyen szervezetet megkeresni. Ez a szervezet először az Országos Kisipari Szövetkezet (OKISZ) helyileg illetékes kirendeltsége lett, mely 5 napon belül köteles volt lehetőleg 3 szövetkezetet kijelölni. Amennyiben az OKISZ sem tudott megfelelő szervezetről gondoskodni, úgy a kérelmet 5 napon belül továbbította a Kisiparosok Országos Szabadszervezete (KIOSZ) illetékes kirendeltségéhez. A KIOSZ további 5 napon belül köteles volt lehetőleg 3 kisiparost megnevezni, akik közül a legelőnyösebb ajánlatot tevő kapta a megrendelést. A fentiekben leírt eljárásmenettől csak 5000 Ft-ot meg nem haladó javítási munka, illetve 1000 Ft-ot meg nem haladó árubeszerzés esetében volt lehetőség.

Az állami vállalatok beszerzései vonatkozásában tovább egyszerűsítette a kérdést az egyesületekről szóló 102/1950. (IV. 4.) MT sz. rendelet, mely az egyesülést rendelte az állami vállalatok szoros irányítására.³⁰ Az egyesülés átvette az állami vállalatok nem termelő funkcióit, így rendelkezhetett az anyag- és árubeszerzésről is. Az egyesülés utasíthatta az alá tartozó vállalatokat, hogy az adózottan beszerzett anyagokat és árukat adó- és illetékmentesen adják át egymásnak.³¹ Ezen túlmenően a további közös beszerzéseket az egyesülés bonyolította le.

Az egyes közületek beszerzéseinek tárgyait is központilag szabályozták. Így például a 12.280/1951. (X. 18.) OT sz. rendeletben a Tervhivatal elnöke megha-

³⁰ Vö. PAPP TEKLA: A magyar társasági jog fejlődése. In *Bérczi Imre Emlékkönyv. Acta Jur. et Pol.* Tomus LVIII. Fasc. 29., Szeged, 2000. 417. p.

³¹ Ez a rendelkezés nem vonatkozott a saját előállítású anyagoknak és áruknak továbbfeldolgozás céljából való átadására. Ilyen esetekben az általános szabályok voltak irányadók.

tározta azokat a termékeket, melyek egyáltalán nem vagy csak korlátozott mennyiségben voltak beszerezhetők a nagy- és kiskereskedelemről.³²

A korszak jogalkotásának legjellemzőbb tendenciája, hogy a fő hangsúlyt a szocialista szervezetek között megkötött szerződésekre helyezte. Ezeket a – zömmel szállítási – szerződéseket éves illetve negyedéves formában kötötték meg a felek. A szállítási szerződésekről szóló 50/1955. (VIII. 19.) MT sz. rendelet értelmében a Központi Döntőbizottság „a terv teljesítése, a társadalmi tulajdon védelme és az önálló gazdaságos elszámolás biztosítása érdekében bármely szállítási szerződést módosíthat vagy felbonthat, feltéve, hogy ezzel honvédelmi érdeket nem sért” [13. § (1) bek.].

A Magyar Népköztársaság Polgári Törvénykönyvéről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) megalkotáskor külön fejezetet (XXXV. fejezet) szentelt a tervszerződéseknek, melyek fogalmát az alábbiak szerint határozta meg: „A szocialista szervezetek – ha jogszabály kivételt nem tesz – a népgazdasági terv megvalósítása érdekében fennálló valamennyi kölcsönös kötelezettségük részletes meghatározása és teljesítése céljából a termékszállítás, építés és vállalkozás körébe tartozó más szolgáltatásokra szerződéseket kötelesek egymással kötni” [397. §]. „A tervszerződések részletes szabályait külön jogszabályok, illetőleg az ezek alapján kibocsátott alapfeltételek határozzák meg. ...” [409. § (1) bek.]. „Jogszabály kimondhatja, hogy szocialista szervezetek között kötött szerződésekre akkor is a tervszerződések szabályait kell alkalmazni, ha ezek nem irányulnak termékszállításra, építésre vagy más vállalkozásra” [409. § (3) bek.].

A tervgazdaság túlszabályozottságát jelzi, hogy 1961-re az állami beruházások és felújítások vonatkozásában 209 különböző jogszabály, utasítás és közlemény volt hatályban. A szabályozás átláthatóbbá tételére ekkor alkották meg a 45/1961. (XII. 9.) Korm. sz. rendeletet a beruházásokról és felújításokról (továbbiakban: Beruházási Kódex). A Kódex könnyítette ugyan az eligazodást, de túlon túl bürokratikus volta miatt a problémákat nem oldotta meg.³³

A végrehajtási rendeletével együtt több mint 150 oldalt kitevő jogszabály a tervezéstől kezdve a kivitelezésen át egészen az üzembe helyezett beruházások elemzéséig terjedően szabályozta a kérdéskört. A Kódex végrehajtására kiadott 1/1961. (XII. 9.) OT–PM–ÉM sz. együttes rendelet a beruházás fogalmát a következőképp határozta meg: „Népgazdasági beruházás a népgazdaság állóeszköz-állományának bővítése, korszerűsítése, pótlása, továbbá az ennek megvalósításához közvetlenül szükséges egyéb tevékenység” [4. § (2) bek.]. Ugyanezen rendelet 5. számú melléklete alapján az egy éven belül elhasználódó fogyóeszközök, tényész- és igásállatok beszerzése, a régészeti kutatási és ásatási munka, az erdősítés stb. nem tartoztak a beruházás fogalmi körébe.

³² A rendelet alapján varrógép, női és gyermekruházati cikkek, ágynemű és szőrmé a kiskereskedelemről még kereten felül sem szerezhető be, míg a kályha, tűzhely, kerékpár, munkaruha, rum, stb. korlátozás alá eső cikkek minősültek.

³³ MEZNERICS IVÁN: *Pénzügyi jog a szocialista gazdálkodásban és a nemzetközi kapcsolatokban*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp., 1977, 458. p.

A Kódex nem zárta ki a beruházás saját vállalkozásban történő lebonyolítását, magánszeméllyel (kisiparossal) azonban csak kivételesen, külön jogszabályi felhatalmazás alapján köthetett szerződést a megrendelő. Pályázati lehetőséget egyedül a műszaki tervezés terén biztosított a rendelet, a tét azonban nem a beruházás megvalósítása volt, hanem pusztán pályadíjat ítéltek oda a legjobb tervek benyújtóinak.

A rendszer jelentős hibája volt, hogy a túlzott centralizáltságból fakadóan a döntések nem ott születtek, ahol a legjobb feltételeik megvoltak; a hatékonysági, jövedelmezőségi és érdekeltségi szempontok háttérbe szorultak; a minimális saját eszközzel rendelkező vállalatok rá voltak szorulva a hosszadalmas engedélyezési procedúrára; illetőleg a beruházási hitelrendszer csak szűk körben alkalmazható ki.³⁴

Az új gazdasági mechanizmus bevezetésének következményei

Az MSzMP Központi Bizottsága 1966 májusában a gazdaság megreformálására irányuló határozata pontosan a vállalati önállóság növelését célozta. A reform következtében a vállalatok az állami tervaktusok keretei között a nekik átadott termelő és pénzeszközökkel önállóan rendelkeztek és létesíthettek gazdasági kapcsolatot más vállalatokkal.³⁵

A korábbi terjedelmes Beruházási Kódex helyébe két új jogszabály lépett: a beruházások rendszeréről szóló 38/1967. (X. 12.) Korm. sz. rendelet és az 1/1967. (XI. 17.) OT–PM sz. rendelet. Ezek a rendeletek már csak a nélkülözhetetlen államigazgatási és pénzügyi jogi rendelkezéseket foglalták össze, nem tartalmaztak tervezés-metodológiai előírásokat, a nem kifejezetten a beruházási rendszert érintő államigazgatási és polgári jogi rendelkezéseket. Az államigazgatási jellegű szabályozást az új szabályzat igyekezett az előkészítési és az üzembe helyezés ütemére szűkíteni.³⁶ A versenyhelyzetre utaló egyedi rendelkezés az egyedi nagyberuházások megtervezésénél jelent meg, a beruházási javaslat tekintetében. Viszont a Kormány rendelet azt is kikötötte, hogy a tevékenységi kör szerint illetékes tervező vállalatot mindenképp fel kellett hívni ajánlat adására [12. § (1) bek.].

A beruházások szabályozására a pártállami időszakban további két rendelet született [34/1974. (VIII. 6.) MT sz. rendelet és a 46/1984. (XI. 6.) MT sz. rendelet] a kivitelező kiválasztása szempontjából azonban egyik sem tartalmazott lényeges módosítást.

Az új gazdasági mechanizmus szellemében nyert újraszabályozást a termékforgalom kérdése is a 25/1967. (VIII. 20.) Korm. sz. rendeletben. A rendelet hatálya a szocialista szervezetek (állami vállalatok, intézetek, intézmények,

³⁴ Uo. 458. p.

³⁵ BERÉNYI SÁNDOR: A vállalatok irányítása. In *Magyar államigazgatási jog. Általános rész.* Tankönyvkiadó, Bp., 1973, 273. p.

³⁶ MEZNERICS IVÁN: i. m. 444. p.

költségvetési szervek, társadalmi szervek, szövetkezetek, ezek szervezeti és vállalatai stb.) termékértékesítéseire, beszerzéseire, az általuk végzett vagy igénybe vett szolgáltatásokra (bérmunkára), fuvarozásra és szállítmányozásra terjedt ki. A létesítmény, egyedi gyártású termék előállítására, valamely dolog feldolgozására, átalakítására, megjavítására vagy munkával elérhető más eredmény szolgáltatására a vállalatok vállalkozási szerződéseiről rendelkező 44/1967. (XI. 5.) Korm. sz. rendelet szolt.

A termékforgalmi rendelet értelmében a szocialista szervezetek egymással szabadon köthettek szerződéseket, az állam korábbi szabályozó szerepköre hátterbe szorult és mindössze négy területen érvényesült:³⁷

A *központi gazdálkodás alá vont termékeket* az Országos Anyag- és Árhivatal osztotta el teljes körűen a felhasználók között. A kijelölt szállító csak a kijelölt felhasználó részére értékesíthetett a megállapított ellátás mértékéig. Tipikusan ilyen termékek voltak: a földgáz, a gázolaj, az öntödei nyersvas stb. De ebbe a körbe tartozott például az újságnymópapír is.

A *kontingens előírás alá eső termékeknél* a beszerzési kontingens határozta meg azt a mértéket, ameddig a kijelölt szállító köteles volt szerződést kötni a kijelölt kedvezményezettel. Amennyiben ez utóbbi a termékmennyiség bizonyos részére nem tartott igényt, a maradékot a szállító szabadon értékesíthette. Ebbe a körbe tartozott a szén, a cement, a háztartási csempe stb.

Az állam egyes termékek forgalmának lebonyolítására *kizárólagos értékesítő szervezet* jelölt ki. Ennek a szervnek nem volt szerződéskötési kötelezettsége, de a meghatározott terméket csak nála lehetett beszerezni. Ilyen kizárólagos értékesítő volt a MÉH Tröszt a vas- és acélhulladék, a Taurus Gumiipari Vállalat a személygépkocsi abroncsköpeny illetve a Magyar Gördülőcsapágy Művek a gördülőcsapágy tekintetében.

Mindezekon túlmenően a Gazdasági Döntőbizottság a megrendelő kívánságára a szállító akarata ellenére is *létrehozhatott szerződéseket*. A szerződéskötési kötelezettség alá eső szállító csak akkor mentesült a kötelezettség alól, ha bizonyította, hogy a szerződés a népgazdaság érdekét sértené vagy ő annak teljesítésére nem képes.

A termékforgalmi rendelet tiltotta a versenykorlátozó megállapodást mind a fogyasztóknak a beszerzésből való kizárása mind a beszerzési források közötti választási lehetőségek korlátozása terén. E tilalom alól azonban az ágazati miniszterek a pénzügyminiszterrel és az Országos Anyag- és Árhivatal elnökével egyetértésben – népgazdasági érdekből – kivételt engedélyezhetett. Az ilyen megállapodás az 1967-es szabályozás alapján még semmilyen szankciót nem vont maga után, ilyeneket csak a termékforgalomról szóló 33/1975. (XI. 29.) MT sz. rendelet állapított meg. Az új rendelkezések alapján a versenykorlátozó megállapodás előzetes engedélyeztetés hiányában semmisnek minősült és fegyelmi illetőleg államigazgatási eljárást vonhat maga után.

³⁷ Vö. BERÉNYI: *A népgazdasági igazgatás elméleti alapjai*. i. m. 60. p.

A versenytárgyalás újbóli megjelenése

A Ptk. átfogó módosításáról és egységes szövegéről rendelkező 1977. évi IV. törvény kivette a törvény rendelkezései közül a tervszerződéseket, viszont beemelte a szállítási szerződésre vonatkozó szabályokat. A korábbi időszakban a Polgári Törvénykönyv csak a magánszemélyek közötti vállalkozási szerződésekre nézve tartalmazott rendelkezéseket. 1977-től a szabályozás a gazdálkodó szervezetek egymás közötti megállapodásaira is kiterjedt. Mindez indokoltta a gazdálkodó szervezet fogalmának meghatározását, melyet a törvény végére értelmező rendelkezésként építettek be.

A Ptk. a szállító és a vállalkozó kiválasztására nézve nem tartalmazott szabályokat. A versenytárgyalás kiírásának lehetőségét a minisztertanács teremtette meg 1982-ben, a Ptk. szállítási és vállalkozási szerződésekről szóló fejezeteinek végrehajtására. A 14/1982. (IV. 22.) MT sz. rendeletben (továbbiakban: 1. Vtr.) foglalt rendelkezéseket előbb 1986-ban módosították, majd 1987-ben a Népköztársaság Elnöki Tanácsa egy törvényerejű rendeletet adott ki ugyanezen tárgykörben (1987. évi 19. sz. tvr.; a továbbiakban: 2. Vtr.).

A versenytárgyalás nyilvános vagy zártkörű lehetett mindkét szabályozás alapján. Zártkörű versenytárgyalást kellett tartani, amennyiben a nyilvánosság nyomós közérdeket sértett, illetve lehetett tartani, ha a teljesítésre csak meghatározott ajánlattevők voltak alkalmasak. Fontos megjegyeznünk, hogy a versenytárgyalás mindössze lehetőségként jelent meg ezekben a rendeletekben, azt a kört, ahol kötelező volt kiírni, két pénzügyminiszteri rendelet tartalmazta.³⁸ Többek között az e terén is megjelenő eltéréseket mutatja be az 1982-es és 1987-es szabályozás különbségeit szemléltető következő táblázat.

	1982	1987
Ajánlatkérő (megrendelő, kiíró)	<ul style="list-style-type: none"> - állami vállalat, - tröszt, - egyéb állami gazdálkodó szerv, - állami költségvetési szerv, - szövetkezet, - szövetkezeti vállalat, - a fentiek jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társulása, - vízgazdálkodási társulat, - társadalmi szervezet, - egyesület - a társadalmi szervezetnek és az egyesületnek a vállalata.³⁹ 	<ul style="list-style-type: none"> - állami vállalat, - tröszt, - egyéb állami gazdálkodó szerv, - állami költségvetési szerv, - szövetkezet, - gazdasági társulás, - társadalmi szervezet, - egyesület, - az egyes jogi személyek vállalkozásai, - leányvállalat,⁴⁰ - a gazdasági tevékenység folytatására jogosult magánszemély,

³⁸ Lásd 58/1982. (X. 12.) PM sz. rendelet a vállalkozással és a szállítási szerződéssel kapcsolatos versenytárgyalásról, illetve 36/1988. (VIII. 16.) PM sz. rendelet a versenytárgyalás-kiírási kötelezettségről.

³⁹ Az 1. Vtr. alányi hatályát a Ptk. gazdálkodó szervezetekről szóló értelmező rendelkezése [685. § c) pont] határozza meg. A táblázatban a Ptk-nak az 1. Vtr. hatályba lépésekor hatályos felsorolása szerepel, azzal a megkötéssel, hogy az állam, az állami költségvetési szerv, a társa-

	1982	1987
		- a fentiek jogi személyiséggel nem rendelkező társaságai. ⁴¹
Ajánlattevő	Vállalkozó	Gazdasági tevékenység vég-zésére jogosult jogi személy és magán-személy, ideértve ezek jogi sze-mélyiséggel nem rendelkező társulásait is.
Meghirdetés helye	„Árszabályozás és Termékforgal-mazás” című hivatalos lap ⁴²	Valamely országos napilap
Kötelező kiírás esetei	<ul style="list-style-type: none"> - 2 millió forint értékhatárt meghaladó beruházással és állóesz-köz-fenntartással kapcsolatos szerződések (egészben vagy részben állami költségvetési jut-tatásból vagy tanácsi fejlesztési alapból megvalósuló beruházá-sok), - ha a döntést hozó szerv vagy a pénzügyi lebonyolítást végző pénzügyintézet előírja (állami köl-csönből vagy állami alapjutta-tásból megvalósuló beruházá-sok) 	<ul style="list-style-type: none"> - az ellenszolgáltatás összege meghaladja a 10 millió forintot (egészben vagy részben állami költségvetési forrásból történő beruházás), - a kiviteli tervdokumentáció díja meghaladja a 2 millió forintot (egészben vagy részben állami költségvetési forrásból történő műszaki-tervezési szolgáltatás), - ha a döntést hozó szerv vagy a pénzügyi lebonyolítást végző pénzügyintézet előírja (egészben vagy részben állami költségve-tési forrásból történő beruhá-zás).
Versenytárgyalás mellőzésével meg-köthető szerződés-ek:	<ul style="list-style-type: none"> - csak egy vállalkozó teljesítheti, - a szolgáltatás csak a teljesítés során határozható meg pontos-san, - a vállalkozót szerződéskötési kötelezettség terheli, - a versenytárgyalási felhívás, illetőleg a versenytárgyalás eredménytelen volt. 	<ul style="list-style-type: none"> - csak egy ajánlattevő képes teljesíteni, - szerződéskötési kötelezettség áll fenn, - korábban kiírt versenytárgyalás eredménytelen volt.

Mindezekben túlmenően elmondható, hogy a későbbi szabályok javarészt tartal-mazták az 1. Vtr. 1986-os módosításából fakadó rendelkezéseket, illetve számos új rendelkezést is (nemzetközi versenytárgyalás, felhívás visszavonása, érvény-telen ajánlat stb.). Garanciális szabályként mindkét Vtr-ben megjelent, hogy az

dalmi szervezet és az egyesület csak gazdálkodó tevékenységével összefüggő polgári jogi viszony-aiban minősül gazdálkodó szervezetnek.

⁴⁰ A 2. Vtr. értelmező rendelkezése szerint a kiíró lehetett jogi személy. Ezt a kört Ptk. jogi személyekre vonatkozó VI. fejezetének a 2. Vtr. hatálybalépésekor hatályos felsorolása alapján állapítottuk meg.

⁴¹ Az 1987-es szabályozás alapján viszonylag szűk körben társulhattak a magánszemélyek, csak a polgári jogi társaság és a gazdasági munkaközösség létrehozatala állt számukra nyitva. Ezen természetesen az 1988. évi VI. törvény radikálisan változtatott. Vö. PAPP: i.m. 420–421. p.

⁴² Az 1. Vtr. 1986-os módosítása már itt kötelezővé teszi az országos napilapban történő meg-hirdetést.

ajánlatok felbontására az ajánlattevőket meg kellett hívni, további más személyek jelenléte viszont tiltott volt (egyedüli kivétel 1986-tól a piacfelügyeletet gyakorló szerv). Az ajánlattevő kérhette továbbá egyes adatainak titkosan kezelését. Az ajánlatok elbírálási szempontjai tekintetében egyik Vtr. sem tartalmazott rendelkezést.

III. A rendszerváltás időszaka

Az 1988/89-es évek jelentős változásokat hoztak a magyar társadalom életében. A politikai térkép átrajzolódott és ennek következtében az élet szinte minden területén változások sora következett be. A fordulat a gazdaság és a jog területén volt a legszembevetőbb.

A rendszerváltást követően olyan jogszabályok jelentek meg amelyek a piacgazdaság megerősödésének irányába hatottak. Ezek közé tartozott a gazdasági társaságokról szóló 1988. évi VI. törvény, a külföldiek magyarországi befektetéseiről szóló 1988. évi XXIV. törvény az egyéni vállalkozásról szóló 1990. évi V. törvény, vagy a csődeljárásról, felszámolási eljárásról és a végelszámolási eljárásról szóló 1991. évi IL. törvény. A jogi szabályozás lehetővé tette a piacgazdaság fokozatos térhódítását a vállalkozások megerősödését, és a külföldi tőke beszívargását. A gyors változás azonban feszültséget is szült a törvények alkalmazása során. Ennek oka abban keresendő, hogy hiányoztak azok a személyi és tárgyi feltétel, amelyek az új törvények megfelelő szintű alkalmazását lehetővé tették volna. Ennek ellenére folytatódik az alapvető piacgazdasági törvények kiegészítése a „másodlagos” gazdasági törvényekkel.⁴³ A folyamat egyik eredményeként került megalkotásra az 1995. évi XL. törvény, mely többek között a közpénzek felhasználásának átláthatóságát kívánta megeremteni. Szükség is volt erre, mert a törvény hatálybalépéséig a közpénzek felhasználását homály fedte. Tekintettel arra, hogy hiányzott a megfelelő társadalmi kontrollt, az állampolgárok bizalma az állam iránt megrendült. Az adófizetők bizalmát vissza kellett szerezni, illetve azt meg kellett tartani.

Másrészt a külföldi tőke szempontjából is meghatározó szerepe van annak, hogy az állam, mint megrendelő a verseny tisztaságát tudja-e garantálni. Érdekes-e a külföldi tőkének Magyarországra jönnie, egyenlő eséllyel indul-e az eljárásban, vagy inkább a személyes kapcsolatoknak, van nagyobb jelentősége.⁴⁴

A rendszerváltást követő 7-8 esztendő elteltével kialakult a demokráciának egy fejlettebb foka, mely lehetővé tette a közbeszerzési törvény megalkotását. Mind a hazai, mind a külföldi befektetők tekintetében megjelenik az igény hogy a közpénzek felhasználása nyomon követhető legyen, a folyamat átláthatóvá váljon. Az Állami Számvevőszékről szóló 1989. évi XXXVIII. törvény, vala-

⁴³ SÁRKÓZY TAMÁS: *Gazdasági státuszjog*. Aula Kiadó, Bp., 2003, 78. p.

⁴⁴ A külföldiek Magyarországi befektetéseiről szóló 1988. évi XXIV. törvény 1. § (1) bekezdése biztosítja a külföldiek számára a befektetés biztonságát.

mint az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: Áht.) rendelkezései között ezek a törekvések már megtalálhatóak. Az Állami Számvevőszékről szóló törvényben megfogalmazást nyer, hogy az Állami Számvevőszék felállításának egyik oka, az állam bevételeinek és kiadásainak az ellenőrzése. Az államháztartásról szóló törvény célja pedig az államháztartás kívánatos pénzügyi egyensúlyának a megteremtése, figyelemmel a közpénzekkel való hatékony és ellenőrizhető gazdálkodás megteremtésére is.

A törvényben tehát alapszinten, de megfogalmazódik a közpénzek átláthatóságának igénye, mely a közbeszerzésekről szóló törvény egyik alapelve. Mégis az első Kbt. megszületéséig az Áht. a közpénzekből történő beszerzések vonatkozásában a 2. Vtr-t használta háttérjogként. A kötelező versenytárgyalás kiírási értékhatárok vonatkozásában a továbbra is hatályban lévő pénzügyminiszteri rendelet mellett a költségvetési törvény és a helyi önkormányzatok költségvetési rendeletei is tartalmazhatnak előírásokat az Áht. alapján.⁴⁵ Az Áht. felhatalmazása nyomán a kormányzati beruházások tárgykörében született 138/1993. (X. 12.) Korm. rendelet is tartalmaz további versenytárgyalás kiírási kötelezettségeket. A fenti jogszabályokat az 1995. november 1. napján hatályba lépő, a közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény (első Kbt.) helyezte hatályon kívül.⁴⁶

Az első közbeszerzési törvényünk

Az új törvény szabályozásának elveit az 1100/1994. (XI. 2.) Kormányhatározat állapította meg. A szabályozás célja olyan eljárási rend kialakítása, amely biztosítja a közpénzekből történő beszerzések átláthatóságát, a verseny tisztaságát, és nemzetközi kötelezettségvállalásaink mellett a magyar gazdaság érdekeinek az érvényesítését is.

A jogszabály hat részből áll:

- a) Általános rendelkezések
- b) A Közbeszerzések Tanácsa
- c) A közbeszerzési eljárás
- d) A közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslatok
- e) Záró rendelkezések

ad a) Az Általános rendelkezéseken belül olvashatunk egyrészt a törvény hatályáról. Itt találjuk azokat a szervezeteket, amelyek meghatározott tárgyú és értékű beszerzései esetén kötelesek a törvény rendelkezéseit alkalmazni. A taxatív

⁴⁵ Az 1993., 1994. és 1995. évek vonatkozásában a költségvetési törvények az értékhatárokat építési beruházások esetében egységesen 10 millió forintban, míg tárgyi eszköz-beszerzés esetében egységesen 2 millió forintban határozták meg [lásd 1992. évi LXXX. tv. 11. § (1) bek.; 1993. évi CXI. tv. 11. § (1) bek. és 1994. évi CIV. tv. 13. § (3) bek.].

⁴⁶ Tekintettel arra, hogy a 2. Vtr. magánszemélyekre nézve is tartalmazott rendelkezéseket, azt a következő évben a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény helyezte hatályon kívül.

felsorolásból megismerhetjük azokat a beszerzéseket is, amelyek nem tartoznak a törvény hatálya alá. Másrészt itt szerepelnek az értelmező rendelkezések is.

ad b) E törvénnyel egy teljesen új típusú szervezet jelenik meg a hazai közigazgatási szervek palettáján. A Közbeszerzések Tanácsa egy olyan testületi államigazgatási szerv, amely független a kormánytól, noha a kormány és egyes minisztériumok is delegálnak ide tagokat. A Tanácsban helyet kapnak az ajánlatkérői oldal küldöttei mellett az ajánlattevők által kijelölt személyek is, ezáltal biztosítva a testület pártatlanságát. A Tanács mellett működik a Közbeszerzési Döntőbizottság, amely a közbeszerzések lebonyolításának jogszerűségét hivatott ellenőrizni. E két szervezet összetétele, feladatai, hatáskörei jelennek meg a II. fejezetben.

ad c) Terjedelmét tekintve a legtöbb rendelkezést a harmadik részben találunk. Itt olvashatunk az eljárás általános szabályairól, az eljárással kapcsolatos hirdetmények közzétételéről, és az eljárás során az ajánlatkérő nevében eljáró személyekről. Az alapeljárás a nyílt eljárás, de a törvényben meghatározott esetekben lehetőség van a meghívásos és a tárgyalásos eljárás lefolytatására is. Speciális eljárás a gyorsított eljárás, melyet az ajánlatkérő a meghívásos eljárás során alkalmazhat rendkívüli sürgősség esetén.

ad d) A negyedik rész az eljárás eredményeként megkötött szerződés teljesítéséről és megszűnéséről rendelkezik. A szerződés módosítására csak kivételes esetben volt lehetőség: csak akkor, ha a szerződéskötést követően beállott körülmény folytán a szerződés valamelyik fél lényeges jogos érdekét sértette. A szerződésekre egyébként a Polgári Törvénykönyv rendelkezéseit megfelelően alkalmazni kellett.

ad e) A jogorvoslati eljárást első fokon a Közbeszerzési Döntőbizottság folytatja le. A Bizottság hatáskörébe tartozik a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzése, az alapelveinek és szabályainak megszegése miatt indított eljárás lefolytatása, az ajánlatkérő döntésével szemben benyújtott jogorvoslati kérelem elbírálása. A szabályozás szerint a közbeszerzésekkel kapcsolatos egyéb jogvita a bíróság hatáskörébe tartozik, így különösen a szerződés érvénytelenségével kapcsolatos eljárás, a szerződésszegés, illetve a kártérítési ügyek. A Bizottság határozata ellen a bírósághoz lehet fordulni, így ebben a körben a bíróság „másodfokon” jár el. A viszonylag rövid határidők az eljárás gyorsítását célozzák. Ugyanezt szolgálja az a rendelkezés is, hogy a bíróság a pert tárgyaláson kívül bírálja el, ha a felek a tárgyalás tartását nem kérték.

ad f) A záró rendelkezések a első Kbt. hatályba lépéséről, az átmeneti-és hatályukat veszítő rendelkezésekről szólnak.

A törvény bár alapjaiban megfelelt az Európai Közösségek közbeszerzési irányelveinek, de közvetlen belföldi tapasztalatokra nem épített.

A gyakorlati életben felmerült problémák nyomán egyre inkább megmutakoztak a törvény hiányosságai, melyek szükségessé tették annak átfogó módosi-

tását. Az 1999. évi LX. törvény jelentős változásokat hajtott végre, mely az eddig felmerült hibák korrigálását és a törvény gyakorlati alkalmazását kívánta elősegíteni. A módosítás célja a törvény felesleges, merev előírásainak az enyhítése; a nem teljesen egyértelmű, valamint a jogszabály kijátszását lehetővé tevő rendelkezéseinek a pontosítása; illetve a kis- és középvállalkozók részvételi esélyének növelése volt.⁴⁷

A hatályos közbeszerzési törvény megalkotása

Mint általában minden jogterület tekintetében, itt is érvényesül, hogy 8-10 évenként sor kerül annak felülvizsgálatára. Az új törvény megalkotásának célja az alábbiakban foglalható össze:

1. A magyar közbeszerzési törvényt a közösségi joggal teljes egészében összhangba kellett hozni. A szabályozás célja közösségi szinten a közös belső piac megteremtése és működésének biztosítása; nemzeti szinten a közpénzek felhasználásának ellenőrzése, átláthatóságának biztosítása, az állami kiadások kívánatos egyensúlyának a megteremtése, a verseny tisztaságának a biztosítása.
2. A meglévő tapasztalatokat hasznosítani kellett, azokat a rendelkezéseket, amelyek a hozzájuk fűzött reményt beváltották meg kellett őrizni akkor is, ha ez a szabályozás csak nemzeti szinten érvényesült.
3. A közbeszerzési szabályokat ugyanakkor tovább kellett fejleszteni, a törvény gyakorlati alkalmazása során jelentkezett anomáliákat meg kellett szüntetni.

A fenti célkitűzések eredményeként látott napvilágot a 2003. évi CXXIX. törvény a közbeszerzésekről. A törvény alkalmazási köre a korábbi törvényhez képest sokkal precízebb és egyértelműbb.⁴⁸ A hatályos szabályozás szerint a törvényt alkalmazni kell, amikor meghatározott ajánlatkérők

- (a) visszterhes szerződést kötnek
- (b) meghatározott tárgyú
- (c) és értékű

⁴⁷ A módosítás többek között lehetővé tette, hogy a közszolgáltatók bizonyos feltételek fennállása esetén saját leányvállalataiktól közbeszerzési eljárás nélkül rendelhettek meg szolgáltatásokat. A központosított közbeszerzés csak a Kormány által irányított központi költségvetési szervek részére vált kötelezővé. Az előzetes összesített tájékoztató közzététele esetén az eljárási határidőt le lehetett rövidíteni. A becsült érték kiszámításának szabályai pontosításra kerültek. A törvény számos új fogalom meghatározással bővült (pl. helyi önkormányzati költségvetési szerv, nemzetközi szerződés, ajánlatkérő, ajánlattevő). A dokumentáció ellenértékét nem lehetett irreálisan magas összegben megállapítani. A szerződés teljesítése után járó ellenértéket legkésőbb a szerződésszerű teljesítést követő harminc napon belül ki kellett fizetni.

⁴⁸ A korábbi Kbt. szerint a törvény hatálya alá tartoznak az 1. §-ban meghatározott szervezeteknek a 2. § (1) bekezdése szerinti beszerzései. A 2. § (1) bekezdése a közbeszerzési érték vonatkozásában utalt a 4. § (1) bekezdésére. A közbeszerzési értékhatárokat a 2. § (1) bekezdése akként határozza meg, hogy azokat az éves költségvetési törvény határozza meg.

(d) beszerzéseikre.

ad a) a törvény az ajánlatkérőket három nagy csoportba osztja:

- klasszikus ajánlatkérők (A tágabb értelemben vett állami- és önkormányzati szervezetek tartoznak ide. A klasszikus ajánlatkérők vonatkozásában általános közbeszerzési eljárásról beszélünk)
- közszolgáltatók (A vízügyi, az energia-, a közlekedési, az elektronikus hírközlési és a postai ágazatokban működő egyes szervezetek közbeszerzései. A közszolgáltatók beszerzéseit különös közbeszerzési eljárásnak nevezzük.)
- a törvényt önként alkalmazó szervezetek, vagy személyek.

ad b) Az ajánlatkérő csak abban az esetben köteles a törvény rendelkezései szerint lefolytatni a beszerzéseit, ha azok visszerthes szerződés keretében valósul meg. A törvény egy kivételt azonban meghatároz. Nem kell lefolytatni közbeszerzési eljárást, ha az ajánlatkérő olyan 100 %-os tulajdonában lévő szervezettel köt szerződést, mely felett kizárólagos ellenőrzési és irányítási jogot gyakorol és a szervezet szerződéskötést követő évi nettó árbevételének legalább a 90 %-a e szerződés teljesítéséből származik.⁴⁹

ad c) A közbeszerzés tárgya⁵⁰ árubeszerzés, építési beruházás, szolgáltatás megrendelése, valamint építési koncesszió és szolgáltatási koncesszió.

ad d) A közbeszerzés bonyolult szabályozását a közbeszerzési értékhatárok differenciált rendszere is alátámasztja.⁵¹ Az első Kbt. által meghatározott közbeszerzési tárgyakénti egységes szabályozás itt nem érvényesül. Az értékhatárok tekintetében három szintet különböztetünk meg: közösségi, nemzeti, nemzeti alatti. A közösségi értékhatáron belül speciális szabályok jelennek meg egyes ajánlatkérők beszerzésit illetően.

A törvény alkalmazási körén túlmenően annak részletes ismertetésétől eltekintünk, csak néhány a fentiekben nem említett újdonságot emelünk ki:

- A nyílt és a meghívásos eljárás a közbeszerzés alapesete, ehhez képest a tárgyalásos eljárást csak akkor lehet alkalmazni, ha a törvény ezt megengedi;
- Szabályozásra kerül az egyszerűsített eljárás, tervpályázati eljárás, keretmegállapodásos eljárás;
- Megjelenik a hivatalos közbeszerzési tanácsadó intézménye;
- A törvény bevezeti tanúsítás, és a békéltetés intézményét;
- Megváltozott a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárása is.

⁴⁹ Ezt nevezzük in-house szerződésnek. Itt valójában nincs szerződési akarat, a szerződés Ptk-ban meghatározott ismérvei itt nem érvényesülnek.

⁵⁰ FARKAS CSABA: A közbeszerzési törvény margójára. *Acta Jur. et Pol.* Tomus LXVI. Fasc. 6., Szeged, 2004. 8. p.

⁵¹ Uo. 11. p.

IV. Összegzés

A fentiekből látszik, hogy a közbeszerzések lebonyolítása sokszor költséges és túlbürokratizált. Ezt az egyes érőkben más-más célok megvalósítása okozta. Az államnak azonban nem csak az tartozik a feladatai közé, hogy a szervezetei minél olcsóbban és egyszerűbben tudják lebonyolítani beszerzéseiket és beruházásaikat, hanem biztosítani kell az ipari, szolgáltatási szektor egyidejű fejlesztését is. Hazánkat, mint az Európai Unió tagját olyan kötelezettségek is terhelik, amelyek a korábbi időkben nem. Így ma már nem lehet olyan protekcionista iparfejlesztési és közszállítási politikát folytatnunk, mint a II. világháborút megelőző évtizedekben

A közbeszerzési eljárás törvényi szabályozottsága a demokratikus jogállam egyik alappillére napjainkban. Éppen ezért szükséges a rá vonatkozó szabályozást kiemelni a kormányzat kezéből, szemben a pártállami korszak rendeleti szabályozásával. A parlament ellenőrző funkciója mellett meg kell jelennie a nyilvánosság által nyújtott kontrollnak is. Fokozottan érvényesül a transzparencia igénye: az állami pénzből történő beszerzéseknek az esetek zömében nyílnak és megismerhetőnek kell lenniük. Az államérdek mellett teret kell engedni az egyéni érdeknek, és biztosítani kell lehetőséget az abban bekövetkezett sérelmek orvoslására is. A rendszerváltást megelőző negyven év államcentrikus rendelkezései intő példaként szolgálhatnak a jövő jogalkotói számára.

CSABA FARKAS – PÉTER FERENC KASZA

L'ÉVOLUTION DES ACQUISITIONS PUBLIQUES NATIONALES

(Résumé)

Les racines de l'achat public national remontent à la fin du XIX^e siècle. Nous ne trouvons pas de telle règle juridique qui arrangerait dans un code uni les règles de l'utilisation des biens de l'État. L'achat public n'a pas de rôle central dans les règles juridiques, certains articles contiennent seulement des dispositifs concernant l'utilisation des biens publics. Après 1945, dans la période de l'ordre de plan on n'avait pas besoin de l'achat public car le modèle d'état socialiste ne le nécessitait pas. Après le changement de régime, l'économie a changé

fondamentalement. La réglementation juridique permettait la pénétration progressive de l'économie du marché, le renforcement des entreprises, et la pénétration des capitaux internationaux. Suite à ce processus, la Loi no. XL. de 1995 a été élaborée sur les achats publics. Cette loi a été basée sur des fonds proprement théoriques, mais elle a réglé l'utilisation des biens de l'État conformément aux principes de l'Union Européenne. La Loi no. CXXIX. de 2003 en vigueur, sur les achats publics a été créée en conséquent de la révision globale de la loi. Cette loi définit plusieurs niveaux de réglementation horizontalement et verticalement, et en conséquent elle est beaucoup plus différenciée que la loi précédente.

